

0716659-1

На правах рукописи

Кузьмин Михаил Александрович

**ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

— /
Специальность: 12.00.02 - конституционное право;
государственное управление; административное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань - 2000

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и международного права Казанского государственного университета.

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Султанов Евгений Батырович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Филиппов Николай Кондратьевич



кандидат юридических наук, доцент
Тарнапольский Рустем Ильясович

Ведущая организация: Чувашский государственный университет

Защита диссертации состоится «28» июня 2000 года в 10 часов на заседании диссертационного совета по присуждению ученой степени кандидата юридических наук К.053.29.26 при Казанском государственном университете по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, ауд. 326.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке имени Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан «26» мая 2000 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук,
доцент

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Г.Р. Хабибуллина".

Г.Р. Хабибуллина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. На современном этапе становление и развитие местного самоуправления в формах, отвечающих общедемократическим стандартам и принципам, признанным в цивилизованном мире, - одна из наиболее актуальных проблем для России. От того, насколько будет развито местное самоуправление, в том числе и в финансово-экономическом плане, настолько будет сильна российская государственность. От этого специфического уровня власти зависит успех всех реформ в стране, стабильность в обществе, будущее государства. "Всемерное содействие муниципальному уровню власти, прежде всего завершение формирования экономической базы местного самоуправления, его правовая защита, является не только конституционной обязанностью государства, но и важнейшей политической задачей".¹ Принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² определило роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления, общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 11 июня 1997 г. "Об основных направлениях реформы местного самоуправления"³ установлено, что одной из главных задач муниципальной реформы в ближайшие годы является создание необходимых условий для формирования финансово-экономической основы местного самоуправления. Мощным импульсом для преобразований в этой области стало принятие Федерального закона от 25 сентября 1997 г. "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации".⁴

Сегодня создание стабильной нормативной основы экономической деятельности муниципальных образований является одним из основных положений государственной

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации "Порядок во власти - порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)" - М., 1997. С. 65.

² СЗ РФ. 1995. №35. Ст.3506.

³ СЗ РФ. 1997. №24. Ст.2741.

⁴ РГ. 1997. 30 сентября.

политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации.¹ Проблемы формирования правовых основ финансовой и экономической деятельности самоуправления, как никогда, остро встали перед Россией после ратификации Европейской Хартии местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации закрепляет местное самоуправление как форму народовластия и гарантирует его финансово-экономическую самостоятельность. Это отвечает всем современным международным требованиям. Однако конституционные нормы должны быть реализованы и детализированы в текущем законодательстве.

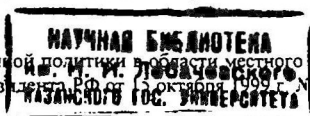
Действующее законодательство недостаточно четко регулирует вопросы финансово-экономической деятельности муниципальных образований, в том числе по причине его неполноты и противоречивости. До настоящего времени отсутствуют федеральные законодательные акты, обеспечивающие реализацию конституционных норм о муниципальной собственности на землю, о государственных минимальных социальных стандартах и др. Острой проблемой остается правовое обеспечение финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Научно-теоретические разработки в области правового регулирования финансово-экономических основ деятельности местного самоуправления почти отсутствуют. До сих пор нет специального монографического исследования в той или иной степени охватывающего комплекс вопросов, связанных с анализом правового регулирования деятельности муниципальных образований в финансово-экономической сфере.

Таким образом, актуальность настоящего исследования определяется необходимостью разработки вопросов, связанных с правовым регулированием финансово-экономической деятельности муниципальных образований. Поэтому темой диссертации выбрано изучение правовых основ их финансово-экономической деятельности.

Цели, задачи и предмет исследования. Целью диссертационной работы является исследование проблем, связанных с правовым регулированием финансово-экономической деятельности муниципальных образований, а также выявление пробелов

¹ Основные положения государственной политики в области местного самоуправления в Российской Федерации, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 1999 г. № 1370 //РГ. 1999. 21 октября.



в законодательстве, дача предложений и рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства о финансово-экономических основах местного самоуправления. Предметом исследования в настоящей диссертации являются финансовые и экономические основы местного самоуправления, вопросы их становления и развития, выработка предложений по закреплению экономической базы местного самоуправления и ее развитию в действующем законодательстве. Определенное внимание в работе уделяется правовому регулированию финансово-экономической деятельности муниципальных образований районного и городского уровня.

Для достижения этих целей диссертантом поставлены следующие задачи:

- проанализировать состояние законодательства о местном самоуправлении в части регулирования его финансово-экономических основ и перспектив развития;
- определить научно-практические подходы к решению проблем правового регулирования деятельности муниципальных образований в финансово-экономической сфере;
- сформулировать основные принципы финансово-экономической деятельности органов местного самоуправления;
- выработать рациональную модель правового обеспечения финансово-экономической деятельности муниципальных образований;
- определить правовые условия для повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления в финансово-экономической сфере.

Степень разработанности темы и круг источников. Сложность поставленных в диссертации целей и задач в значительной мере усугубляется отсутствием в настоящее время в отечественной юридической литературе фундаментальных исследований, в которых подробно освещались бы вопросы правового регулирования финансово-экономических основ местного самоуправления и их развития на современном этапе.

Вопросы, касающиеся отдельных аспектов становления и развития местных финансов и экономики, их правовой регламентации, получили определенное освещение в трудах дореволюционных ученых и практиков (Ф.П.Безобразова, Б.Б.Веселовского,

А.В.Васильчикова, А.Д.Градовского, Р.Кауфмана, Н.М.Коркунова, Н.И.Лазаревского, М.И.Свешникова и других).

Различным направлениям деятельности местных Советов народных депутатов в финансовой и экономической сфере посвящены работы И.А.Азовкина, Г.В.Барабашева, В.И.Васильева, Л.А.Велихова, С.А.Котляровского, К.Ф.Шеремета и других авторов.

Отдельные финансово- и экономико-правовые аспекты деятельности органов местного самоуправления рассмотрены в трудах С.А.Авакьяна, Н.С.Бондаря, В.И.Васильева, И.В.Выдрин, Е.И.Коллюшина, О.Е. Кутафина, Л.Е.Лаптевой, И.И. Овчинникова, Н.В.Постового, Л.И. Прониной, Ю.А.Тихомирова, В.И.Фадеева и других.

Имеется ряд диссертационных исследований на соискание ученой степени кандидата юридических наук по темам: "Правовое регулирование материально-финансового обеспечения местного самоуправления в городе" (В.Л.Зайченко, 1995), "Правовое регулирование отношений муниципальной собственности в Российской Федерации" (Е.А.Илюхина, 1996), "Правовое регулирование финансовой системы местного самоуправления" (Н.Л.Пешин, 1998), "Финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации (по материалам Западной Сибири)" (С.С.Кузнецов, 1999). Однако специального исследования становления и развития правовых основ местных финансов и экономики, комплексного анализа нормативных правовых актов, регулирующих финансово-экономическую деятельность муниципальных образований пока еще не было.

Теоретической основой исследования послужили концепции, выводы, изложенные в трудах таких известных ученых как: С.А.Авакьян, Г.В.Барабашев, Г.Б.Поляк, Н.С.Бондарь, В.И.Васильев, Л.А.Велихов, И.В.Выдрин, Е.И.Коллюшин, С.А.Котляревский, М.А.Краснов, О.Е. Кутафин, В.Н.Лешков, И.И.Овчинников, М.И.Пискотин, Ю.А.Тихомиров, В.И.Фадеев, Н.И. Химичева, К.Ф.Шермет и других авторов.

Нормативную базу диссертационной работы составил целый ряд нормативных актов, принятых на международном, федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В представленном исследовании нашли свое отражение акты более 60 субъектов Российской Федерации.

Научная новизна диссертации. В диссертационном исследовании впервые предпринята попытка комплексного анализа процесса становления и развития законодательства о финансово-экономических основах местного самоуправления.

На защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:

1. Уровень конституционно-уставного регулирования экономических и финансовых основ самоуправления определяет весь процесс становления и развития местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

2. Правовое регулирование, опирающееся лишь на подзаконные акты, недостаточно эффективно и нередко лишь увеличивает количество муниципальных актов, принятых с нарушением федерального и регионального законодательства. Поэтому нормативной моделью для муниципального нормотворчества в этой сфере должны служить прежде всего специальные законы субъектов Российской Федерации, подробно регулирующие финансово-экономические основы местного самоуправления.

3. Двойственная природа органов местного самоуправления как органов власти и, в тоже время, субъектов хозяйственной деятельности определяет сущность правового механизма, регулирующего их хозяйственную деятельность, особенно в области собственности и местного бюджета, и даже позволяет выделить эту деятельность как самостоятельный объект правового регулирования.

4. Основные параметры финансово-экономического состояния и нормативно-правовые требования к хозяйственной деятельности органов местного самоуправления должны закрепляться в паспорте финансово-экономической деятельности муниципального образования.

5. В ходе правового регулирования финансово-экономической деятельности органов местного самоуправления должны более полно учитываться интересы муниципальных образований, а само это регулирование необходимо рассматривать как важнейшую составную часть общегосударственной (федеральной) и региональной бюджетной, налоговой и финансовой политики.

Объектом настоящего исследования является правовое регулирование финансово-экономической деятельности муниципальных образований.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют диалектический, исторический, логический, сравнительный, системно-функциональный и иные методы.

Практическая значимость исследования. Настоящая диссертация содержит выводы и предложения, которые могут быть использованы при совершенствовании действующего законодательства о финансовой и экономической основах местного самоуправления, учтены в практической деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также в учебном процессе.

Результаты настоящего исследования могут быть использованы в дальнейших научных разработках по проблемам местного самоуправления применительно к его финансово-экономическим основам.

Апробация результатов исследования. Основные положения, выводы, научно-практические рекомендации, изложенные в диссертации, нашли отражение в научных публикациях автора и применение при разработке проекта закона Чувашской Республики «О финансовых основах местного самоуправления». Результаты исследования автором использовались при чтении лекций и проведении семинарских занятий со слушателями по курсу муниципального права в Филиале Волго-Вятской Академии государственной службы при Президенте Российской Федерации в г.Чебоксары, на курсах повышения квалификации муниципальных служащих в Чувашском республиканском институте образования.

Диссертация обсуждена на заседании кафедры конституционного и международного права Казанского государственного университета.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, семи параграфов, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются цели, задачи и предмет исследования, его объекты, теоретико-методологическая и нормативная база исследования, степень разработанности темы, излагается научная новизна, отмечается практическая значимость и апробация результатов исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Конституционно-правовое регулирование финансово-экономических основ местного самоуправления» состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе излагается история становления и развития законодательства о финансово-экономических основах местного самоуправления в России. В работе исследуется массив основных нормативных документов, регламентирующих те или иные аспекты финансово-экономической деятельности органов местного самоуправления.

Автор подробно анализирует Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. и 1890 г., Городовое положение 1870 г. и 1892 г., Устав о земских повинностях и другие правовые акты, чтобы проследить эволюцию законодательства и изучить возможность использования в сегодняшней муниципальной практике опыта правового регулирования деятельности земств и городов в финансово-бюджетной сфере.

Отмечается, что огромный вклад в разработку дореволюционного законодательства о местных финансах внесли известные российские государственные деятели и ученые: Н.Н.Авинов, А.А.Буртов, Б.Б.Веселовский, Н.Н.Виноградовский, Д.И.Калистов, Д.Д.Протопопов, А.А.Станкевич, В.Н.Твердохлебов, А.В.Терской, Н.М.Тоцкий, И.Ф.Цызырев, В.Н.Шретер и др. Однако революционные события положили начало этапу коренной ломки идей, принципов и институтов, лежавших в основе законодательного регулирования финансово-экономической деятельности местного самоуправления.

В работе дается краткий обзор законодательства бывшего Союза ССР и РСФСР (1917-1991 гг.). Значительное внимание в диссертации уделяется анализу Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (1990 г.), Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.), в разработке которых приняли активное участие такие ученые как: Г.В.Барабашев, К.Ф.Шеремет и другие.

Диссертант считает, что опыт законодательного регулирования финансовой и экономической деятельности органов местной власти в различные исторические периоды имеет не только познавательное, но практическое значение, поскольку может быть полезен и в наши дни при разработке проектов федеральных законов, законов субъектов Федерации, актов муниципальных образований по вопросам муниципальной экономики и финансов.

Изложенное в данном параграфе позволяет автору прийти к выводу, что правовые подходы к регулированию финансово-экономических основ местного самоуправления постоянно менялись, как в сторону их укрепления, так и ослабления, в зависимости от политической и социально-экономической ситуации, сложившейся в стране в тот или иной исторический этап ее развития. Исторический опыт правового регулирования финансово-экономических основ местного самоуправления, позволяющий найти определенные законодательные параллели и ключи к решению сегодняшних проблем, заслуживает внимания и должен быть предметом более глубокого научного исследования.

Второй параграф посвящен анализу конституционных норм и федерального законодательства о финансово-экономических основах местного самоуправления. На основе изучения зарубежного конституционного законодательства исследуется проблема уровня правового регулирования в основном законе государства финансовых и экономических аспектов функционирования местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации установила экономическую основу местного самоуправления. С ее принятием в 1993 году начался, по сути, первый конституционный этап в правовом регулировании финансово-экономических основ деятельности органов местного самоуправления. Сегодня основные положения, закрепленные в статье 12, 130-132 Конституции Российской Федерации, составляют необходимую правовую основу финансово-экономической базы местного самоуправления.

Автор исследует конституционную модель финансово-экономических основ местного самоуправления, раскрывая содержание статей, подчеркивает их юридическую значимость, освещая проблемы, связанные с реализацией конституционных норм на практике.

Отмечается, что отсутствие на федеральном уровне четких правовых механизмов реализации конституционного права муниципальной собственности на землю, водные и другие природные ресурсы оставляет часть 2 статьи 9 Конституции Российской Федерации декларативной.

В статье 12 Конституции Российской Федерации определены исходные предпосылки для самостоятельного и независимого функционирования местного самоуправления. Важнейшую экономико-правовую гарантию самостоятельности местного самоуправления определила статья 130 Конституции Российской Федерации, установившая, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Часть первая статьи 130 Конституции Российской Федерации содержит существенные элементы конституционного статуса муниципальной собственности. Часть 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации устанавливает, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы... , а также решают иные вопросы местного значения.

Согласно части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Автор в дополнение к описываемым в юридической литературе условиям наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями предлагает следующее условие: наличие (получение) согласия или учет мнения муниципальных органов на принятие делегируемых им отдельных государственных полномочий. Главным аргументом выступает Европейская Хартия местного самоуправления, закрепившая, что "в процессе... принятия любых решений, непосредственно касающихся

органов местного самоуправления, необходимо консультироваться с этими органами...” (часть 6 статьи 4)¹.

Представляется, что самостоятельность органов местного самоуправления определяется не только конституционным закреплением экономической основы местного самоуправления и финансовых ресурсов, но и закреплением условий, позволяющих создать необходимые правовые, экономические и иные предпосылки реализации возложенных на них функций. К числу таких предпосылок относится принцип восполнимости затрат, которые дополнительно вынуждены нести органы местного самоуправления, выполняя решения государственных органов, закрепленный в статье 133 Конституции Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации составляет основу правового регулирования финансово-экономической деятельности местного самоуправления. Рассмотренные конституционные положения, в свою очередь, получили определенную конкретизацию в текущем законодательстве. Автор дает характеристику развития конституционных положений в федеральных законах “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации” и других нормативно-правовых актах федерального уровня. Отмечается, что в развитии основ правового регулирования финансово-экономических основ местного самоуправления важную роль играют акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Третий параграф посвящен анализу правового регулирования финансово-экономических основ местного самоуправления на региональном уровне.

Современные конституции и уставы почти всех субъектов федерации регламентируют экономические и финансовые основы самоуправления, однако делают это в разном объеме. По мнению В.И. Васильева это дело самих субъектов Федерации распорядиться

¹ Народный депутат. 1993. №11.

о соотношении объема регулирования вопросов местного самоуправления, с одной стороны, в конституциях и уставах, а с другой - в текущем законодательстве"¹.

На основе анализа положений основных законов субъектов Российской Федерации диссертант проводит их классификацию по критерию объема правового регулирования экономической и финансовой основ местного самоуправления, выделяя три основные группы:

1) конституции республик (Марий Эл, Татарстан, Мордовия, Бурятия, Дагестан, Карелия, Коми, Удмуртия, Хакасия, Кабардино-Балкарской Республики и др.), содержащие относительно небольшое количество норм, касающихся вопросов муниципальной экономики, местных финансов. Конституции данной группы субъектов федерации обладают рядом общих черт:

а) осуществление правового регулирования финансово-экономической основы местного самоуправления в рамках федеральных конституционных норм;

б) полное или частичное дублирование положений Конституции России без дальнейшей какой-либо их конкретизации, детализации в основном законе субъекта федерации;

2) уставы субъектов Российской Федерации, содержащие более подробное регулирование данного вопроса (Хабаровский край, Кировская, Орловская, Свердловская, Пензенская, Тульская, Новосибирская области, Ямало-Ненецкий автономный округ и др.).

Общими чертами уставного регулирования финансовых и экономических основ самоуправления в этих субъектах являются:

а) провозглашение муниципальной собственности как одной из составляющей экономической основы соответствующего края, области и т.д.

б) признание и защита муниципальной собственности равным образом наряду с другими формами собственности;

в) регулирование вопросов приватизации муниципальной собственности;

¹ Васильев В.И. Местное самоуправление. - М., 1999. С.130-131.

- г) регулирование местных бюджетов;
- д) наличие специальной (отдельной) главы, статьи о финансовой и экономической основах;
- е) раскрытие структуры финансовой и экономических основ самоуправления;
- ж) наличие уставных гарантий финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления.

3) субъекты Российской Федерации (Чувашская Республика, Ленинградская область и др.), чьи основные законы содержат лишь единичные положения о финансовой и экономической основах местного самоуправления, т.е. в “усеченном” виде по сравнению с Конституцией России.

Конституции (уставы) субъектов Федерации данной группы имеют следующие общие черты:

- а) минимальное количество норм, посвященных финансово-экономическим основам местного самоуправления, или их полное отсутствие (Ульяновская область);
- б) отсутствие специальных статей о финансово-экономических основах местного самоуправления.
- в) наличие в отдельных случаях элементов несоответствия и даже противоречия федеральным конституционным нормам.

Из анализа вытекает, что современные конституции и уставы субъектов федерации в правовом регулировании финансово-экономических основ местного самоуправления достаточны разнообразны.

В основных законах ряда субъектов федерации содержатся прогрессивные положения в данной сфере, развивающие и конкретизирующие соответствующие нормы федеральной Конституции. Думается, что субъекты федерации могут и должны учитывать имеющиеся у них особенности организации местного самоуправления, в т.ч. в подходах к решению вопросов укрепления и развития его финансово-экономической базы.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что от объема конституционно-уставного регулирования экономических и финансовых основ самоуправления

в определенной степени зависит и сам процесс становления и развития местного самоуправления в том или ином конкретно взятом субъекте федерации.

Представляется закрепление финансово-экономических основ местного самоуправления именно в конституциях, уставах субъектов Федерации особенно важным на современном этапе становления и развития местного самоуправления.

Важнейшими законами субъектов Федерации, составляющими основу правового регулирования финансово-экономической базы местного самоуправления, являются их статутные законы о местном самоуправлении, принятые в большинстве субъектов Федерации после издания Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Отмечается, что подходы региональных законодателей к правовому регулированию института финансово-экономических основ самоуправления здесь также неодинаковы как по форме, так и по содержанию.

Приведенный анализ законов субъектов Федерации позволяет сделать определенные выводы. Принятые в регионах законодательные акты практически охватывают весь спектр проблем, связанных с организацией и функционированием местного самоуправления, в том числе и в финансово-экономической сфере. В тоже время отдельные из них, при всей актуальности и важности их предмета регулирования, не состыкованы с нормами федерального законодательства, порой декларативны, и поэтому мало чем полезны для органов местного самоуправления.

В большей части принятые законы субъектов Федерации укрепили правовую базу финансово-экономических отношений на муниципальном уровне. Следует признать, что законодательная деятельность субъектов Федерации заметно активизировалась и упорядочилась бы при своевременном принятии федеральных законов.

В четвертом параграфе дается анализ локальных нормативных актов, входящих самостоятельным звеном в систему правового регулирования финансово-экономических основ местного самоуправления, центральное место среди которых занимают уставы муниципальных образований.

Автор отмечает, что уставы в значительной мере воспроизводят основные положения федеральных законов и законов субъектов Федерации, регламентирующих организацию и деятельность местного самоуправления, не говоря уже о его финансово-экономических аспектах.

В уставе муниципального образования согласно подпункту 13 пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" указывается "экономическая и финансовые основы осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью".

Диссертант исследует проблему первичности и объема правового регулирования в уставе муниципального образования тех или иных вопросов финансово-экономической деятельности местного самоуправления.

Автор отмечает, что на основании пункта 1 статьи 57 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" муниципальное образование вправе временно урегулировать уставом отдельные вопросы, подлежащие первичному регулированию субъектом Федерации.

В работе приводятся наглядные примеры наличия противоречий и пробелов в уставах отдельных муниципальных образований, введения новаций, не стыкуемых с федеральным законодательством, порой грубо нарушающим его.

Автор на основе анализа муниципальных уставов, действующих в Чувашской Республике, выделяет их следующую особенность - ни в одном уставе (за исключением Устава г. Чебоксары) не имеется отдельной главы о финансово-экономических основах местного самоуправления.

В диссертации приводится обзор уставов муниципальных образований разного уровня и типа сквозь призму регламентации ими различных аспектов финансово-экономической деятельности муниципальных образований

Представляется, что Устав должен быть нормативной основой финансово-экономической модели организации и деятельности конкретного муниципального образования, которая конкретизируется в пакете нормативных правовых документов, деталь-

но и всесторонне регулирующих финансово-экономическую деятельность муниципального образования.

Автор одобряет практику принятия некоторыми субъектами Федерации (Томская область, Свердловская область) рекомендаций для органов местного самоуправления по разработке локальных нормативных правовых актов в области муниципальных экономики и финансов.

Изучается вопрос о возможности рассмотрения отдельных финансово-экономических вопросов деятельности муниципальных образований на местном референдуме.

Вторая глава - «Правовое регулирование муниципальной собственности и местного бюджета - основа деятельности муниципальных образований в финансово-экономической сфере» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе раскрывается понятие и содержание муниципальной собственности, исследуются теоретические и практические аспекты данной категории.

Отмечается, что понятие “муниципальная собственность” впервые было введено Законом РСФСР от 24 декабря 1990 г. “О собственности в РСФСР”¹ (союзное законодательство оперировало понятием “коммунальной собственности”). Муниципальная собственность получила официальное признание в этом законе как равноправная с частной, государственной и собственностью общественных объединений (организации). Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. “О местном самоуправлении в РСФСР”² содержал специальную статью, посвященную муниципальной собственности, характеристике ее объектного состава. В работе приводятся различные определения понятия муниципальной собственности. Отмечается, что впервые его законодательное определение дано в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Диссертант на основе анализа регионального законодательства выделяет три основные тенденции в подходах законодателей субъектов Федерации к раскрытию данного понятия.

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №30. Ст.416.

² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №29. Ст.1010.

Принципиально новую правовую регламентацию муниципальная собственность получает в Конституции Российской Федерации. Это находит свое выражение прежде всего в признании и равной правовой защите на конституционном уровне наряду с другими формами собственности муниципальной собственности (ст. 8); в праве органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью (ст. 132).

Высшее законодательное закрепление данной формы собственности послужило мощным импульсом для формирования и развития законодательства, конкретизирующего конституционные положения о муниципальной собственности. Исследуются нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", касающиеся регулирования муниципальной собственности. Отмечается, что в сфере регулирования отношений муниципальной собственности федеральное законодательство достаточно развито и содержит практически все необходимые нормы, позволяющие органам местного самоуправления реально осуществлять права собственника, хотя и имеет определенные недостатки и элементы противоречия.

В работе рассматриваются вопросы группировки объектов муниципальной собственности по правовому режиму их функционирования, правовые аспекты формирования муниципальной собственности, правовая база приватизации муниципального имущества.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении в части регламентации объектного состава муниципальной собственности показывает, что законы субъектов Федерации различны по форме и содержанию. Автор выделяет две группы: 1) субъекты Федерации, законодательство которых прямо устанавливает конкретный круг объектов (имущества), находящихся в муниципальной собственности, хотя и оставляя перечень движимого и недвижимого имущества открытым (Республики Чувашия, Татарстан, Кировская, Томская и Челябинская области, Алтайский край и др.); 2) субъекты Федерации, законодательство которых наряду с вышеизложенным дополнительно оговаривает объекты, имущество, которые могут находиться в муници-

пальной собственности (Республики Бурятия, Мордовия, Вологодская и Московская области и др.). В самостоятельную группу выделяется Ростовская область, закон которой не устанавливает объектный состав муниципальной собственности.

Диссертант обращает внимание на необходимость именно законодательного подкрепления (как на федеральном, так и на региональном уровне) процессов формирования, развития и регулирования муниципальной собственности. Практика показывает, что правовое регулирование, опирающееся лишь на подзаконные акты, недостаточно эффективно.

Автор приходит к выводу, что по мере углубления проводимых в нашей стране реформ проблемы эффективного правового регулирования отношений муниципальной собственности будут приобретать все большее значение и нуждаться в более глубоком научном исследовании.

Во втором параграфе проведен анализ нормативно-правовой базы, устанавливающей структуру и динамику местного бюджета.

Автор, опираясь на работы отечественных ученых (О.Е.Кутафин, В.И.Фадеев, С.Ю.Фабричный и др.) и нормы действующего законодательства, анализирует понятие местный бюджет, предлагает свое определение местного (муниципального) бюджета - это основанная на экономических отношениях и регулируемая нормами права форма аккумуляции, распределения и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления, реализации отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

В работе рассматриваются проблемы реализации конституционных норм о самостоятельности органов местного самоуправления в формировании, утверждении и исполнении местного бюджета, отмечается ряд новаций действующего законодательства, подвергается анализу доходная и расходная части муниципального бюджета.

Отмечается, что проблема отнесения доходов к тому или иному виду источника дохода бюджета имеет как теоретическое, так и практическое значение. Диссертант считает, что соотношение собственных и регулирующих доходов есть индикатор реальной

самостоятельности местного бюджета и предлагает ввести в практику показатель финансовой автономии местного бюджета, представляющий собой соотношение собственных доходов ко всей сумме текущих доходов за определенный период времени.

Автор считает заслуживающим внимания предложения некоторых ученых, специалистов-практиков о внесении изменений в Налоговый Кодекс Российской Федерации, предусматривающих, в частности, отнесение регионального налога на недвижимость к местным налогам (законодательная практика уже имеется - Федеральный закон от 20 июля 1997 г. "О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Новгороде и Твери"¹), введение системы местных надбавок к федеральным (региональным) налогам.

В работе исследуются правовые аспекты проблемы оказания финансовой помощи муниципальным образованиям, обеспечения минимального местного бюджета и его нормативов, разработки государственных минимальных социальных стандартов.

Исследуя проблемы правового регулирования межбюджетных отношений, диссертант использует законодательную практику регулирования межбюджетных отношений в Чувашской Республике, раскрывает суть методики мягкого выравнивания доходов местных бюджетов.

Автор отмечает, что финансово-экономические основы местного самоуправления как институт муниципального права имеет межотраслевой, комплексный характер и выступает предметом общетеоретических правовых и экономических исследований.

Третий параграф посвящен исследованию правовых основ деятельности муниципальных образований в финансово-экономической сфере.

Рассматривая практические аспекты этого вопроса, автор считает необходимым учитывать двойственную природу органов местного самоуправления, выступающих и органами власти, и субъектами хозяйственной деятельности. В работе приводятся различные точки зрения отечественных ученых (С.А.Авакьян, Г.В.Барабашев, Е.И.Колюшин и др.) по проблеме совмещения органами самоуправления властных начал

¹ СЗ РФ. 1997. №30. Ст.3582.

и коммерческих возможностей хозяйствующих субъектов. Основываясь на правовых нормах и рассуждениях А.Уварова, автор выделяет отличительные признаки муниципальных органов как участников рыночной экономики (использование полученной прибыли исключительно в интересах местного населения; возможность осуществлять контроль по соответствующим вопросам за деятельностью других хозяйствующих субъектов и др.) и соглашается с Г.В.Барабашевым в том, что "в отличие от предприятий и других организаций, органы местного самоуправления не просто участники рыночных отношений, а властный инструмент проведения рыночных реформ, главный рычаг их продвижения в масштабах всей страны".¹

В работе с учетом действующего законодательства дается краткая характеристика основным формам и направлениям муниципальной деятельности в финансово-экономической сфере (формирование муниципальной собственности, создание муниципальных экономических субъектов (предприятий, муниципальных банков и иных финансово-кредитных учреждений и т.д.), выпуск муниципальных займов и лотерей, принятие программы социально-экономического развития муниципального образования и ее реализация и т.д.).

На основе изучения программ финансово-экономического развития Нижнего Новгорода, Саратова и статистических данных о социально-экономическом положении самоуправлений районов и городов Чувашской Республики автор предлагает ввести паспорт финансово-экономической деятельности муниципального образования, содержащий основные параметры их финансово-экономического состояния, разработка которого начата в Чувашской Республике при активном участии диссертанта.

В работе значительное внимание уделяется вопросам правового регулирования внешнеэкономической и инвестиционной деятельности органов местного самоуправления, поддержки и развития малого предпринимательства.

В целях стимулирования инвестиционной деятельности, активизации предпринимательства, эффективного использования производственного и трудового потенциала,

¹ Барабашев Г. Местное самоуправление - трудное дитя России. //Сегодня! 1992. №2. С.50.

комплексного освоения природных ресурсов на территории муниципального образования, мобилизации доходов в местный бюджет автор считает необходимым устанавливать «зоны экономического благоприятствования», предусматривающие льготный налоговый режим для действующих в них хозяйствующих субъектов, а также проводить экономические конкурсы между муниципальными образованиями (на опыте Чувашской Республики).

Диссертант особое внимание уделяет в работе рассмотрению собственной хозяйственной деятельности органов местного самоуправления, в т.ч. органов территориального общественного самоуправления, по использованию земельных ресурсов, муниципального имущества (на примере Белгородской и Нижегородской областей, Республики Марий Эл).

В работе выделяются факторы, влияющие на финансово-экономическое положение муниципальных образований (уровень экономического развития страны, объем прав, предоставленных законодательством органам местного самоуправления, наличие финансовой помощи со стороны государства и др.).

Автор считает необходимым законодательно урегулировать все аспекты финансово-экономической деятельности органов местного самоуправления. При этом следует совершенствовать имеющиеся правовые механизмы осуществления хозяйственной деятельности муниципальных образований, своевременно восполнять пробелы законодательства, выявляемые муниципальной практикой.

Модель правового обеспечения финансово-экономической деятельности муниципальных образований должна быть ориентирована на:

- реализацию конституционного права муниципальных образований на свободу их экономической деятельности;
- совершенствование правоотношений в области владения, пользования и распоряжения объектами муниципальной собственности;
- рациональное использование природных, трудовых и финансовых ресурсов;
- совершенствование финансово-экономических взаимоотношений между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти;

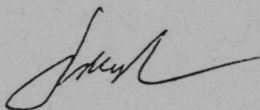
- совершенствование межбюджетных отношений на основе принципов экономико-правового соответствия степени финансовой ответственности муниципальных образований уровню их реальных полномочий.

По мнению автора при этом важно обеспечить осуществление этой деятельности в соответствии с определенными правовыми принципами: самостоятельности финансово-экономической деятельности органов местного самоуправления; ее социальной направленности; законности; соответствия материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям и другие.

В заключении подведены итоги и сделаны выводы, вытекающие из работы, сформулированы рекомендации по совершенствованию федерального и регионального законодательства о финансово-экономических основах местного самоуправления, нормативных правовых актов муниципальных образований.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Основные понятия и термины, используемые в муниципальном праве (научно-практический справочник). - Чебоксары, 1997. - 27 с.
2. Муниципальное право в таблицах и схемах. Учебно-методическое пособие (в соавторстве с Е.Е.Карпычевой). - Чебоксары, 1998. - 34 с.
3. Проблемы формирования финансово-экономических основ местного самоуправления. - В кн.: «Конструктивное взаимодействие двух ветвей государственной власти - основа укрепления российской государственности. Процесс становления органов местного самоуправления в Поволжье и участие их в законотворческом процессе» (по материалам «круглого стола»). - Чебоксары, 1999. - С.174-180.
4. Уставы муниципальных образований Чувашской Республики: аналитический обзор //Вопросы самоуправления. - №2, 2000 (в печати).
5. Правовое регулирование финансово-экономической деятельности муниципальных образований. - Чебоксары, 2000. - 120 с. (в печати).



2-00

Заказ № 0245. Тираж 100 экз. Издательство «Калем».
428022, г.Чебоксары, ул.П.Лумумбы, 14.
Лицензия ЛР № 030927 Госкомпечати РФ от 10.09.99 г.